
ón Argentina de la Med

LA AGENDA PYME PARA EL PLENO EMPLEO (Y EL EMPLEO PLENO).

I.- RESUMEN EJECUTIVO *3*

2.- INTRODUCCIÓN *4*

3.- PROPUESTAS *8*

A) REGIMEN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES PARA MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS **9**

B) INCENTIVOS A LA CONVERSIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN EMPLEO PRIVADO **16**

C) MEDIDAS PARA REDUCIR LA LITIGIOSIDAD LABORAL **18**

I.- RESUMEN EJECUTIVO

Desde la Confederación Argentina de la Mediana Empresa entendemos que la construcción de una agenda estratégica y consensuada de largo plazo que se proponga trabajar sobre los problemas estructurales que afrontan las Pymes es una tarea clave para abordar cualquier proceso de desarrollo económico que pretenda mejorar la integración social a través del empleo de calidad.

La Entidad busca contribuir a esta tarea poniendo a consideración distintas propuestas de política pública surgidas de un debate profundo y sincero entre representantes de Pymes de todos los sectores económicos y regiones de nuestro país. Sin soslayar que la definición de los grandes lineamientos de un programa macroeconómico que asegurare retomar la senda del crecimiento sostenido y sustentable es la primera condición necesaria de todo programa integral de desarrollo, estas se proponen abordar todas aquellas otras problemáticas de corto, mediano y largo plazo que resulta necesario atender en los planos laboral, tributario y financiero para cerrar las brechas de productividad y competitividad que caracterizan al sector. Entendemos que es a través de ello que será posible potenciar la creación de empleo privado de calidad y, por lo tanto, mejorar las condiciones de vida de toda la sociedad.

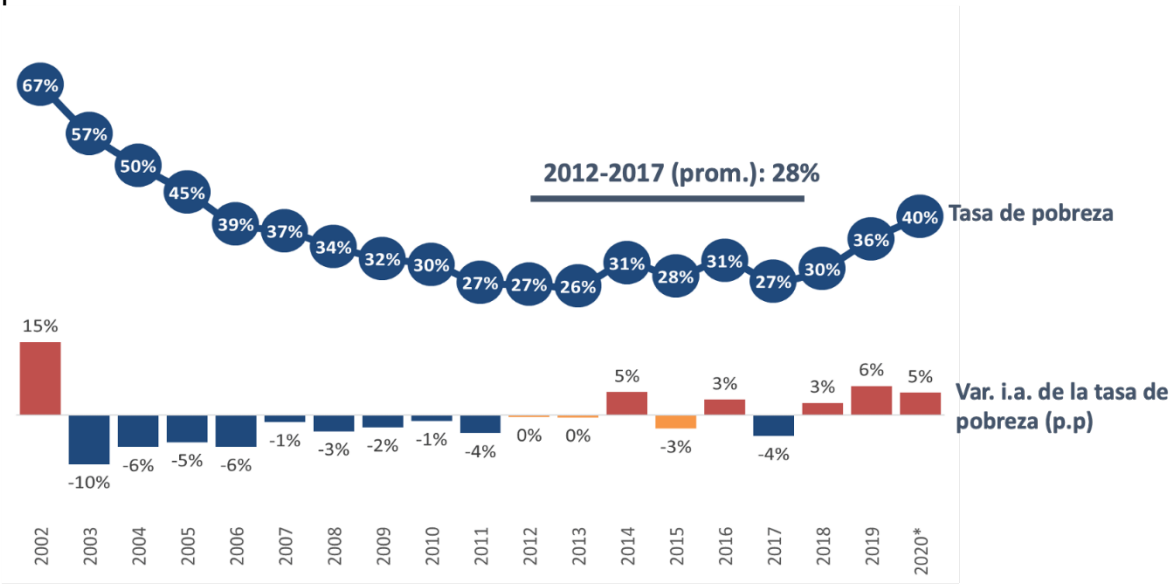
En esta primera entrega, y en el marco de la difícil coyuntura socioeconómica que el país se encuentra atravesando, se presenta una agenda de medidas que, en el marco del eje laboral, consideramos como instrumentos clave para sostener y potenciar la dinámica del empleo de calidad en las pequeñas y medianas empresas. Fruto de dos intensas jornadas de debate, estas se orientan a proveer lineamientos para:

1) Profundizar el régimen diferencial de contribuciones patronales para micro, pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de impulsar la creación de empleo de calidad con perspectiva regional;
2) Construir de una agenda de cooperación público-privada que permita potenciar los incentivos a la conversión de programas sociales en empleo privado, con el objetivo de que ello permita tender un puente de acceso al empleo de calidad para quienes deben subsistir mediante el autoempleo y la asistencia estatal.
3) Procurar reducir el grado de litigiosidad laboral en este segmento de empresas, mediante actualizaciones focalizadas en materia de legislación laboral.

2.- INTRODUCCIÓN

El proceso de reducción tendencial de la tasa de pobreza que se inició tras la salida del régimen de convertibilidad se detuvo en 2011. Desde entonces y hasta 2017, la proporción de la población sin ingresos suficientes para escapar a la pobreza se mantuvo en torno al 28%, y retomó la tendencia al alza a partir de la crisis iniciada en abril de 2018, alcanzando su punto máximo en 2020 tras la irrupción de la pandemia de COVID-19. Como consecuencia, actualmente alrededor de 4 de cada 10 argentinos viven en condiciones de pobreza (Gráfico 1).

Gráfico 1. Tasa de pobreza y variación interanual de la tasa de pobreza, en puntos porcentuales.



Fuente: INDEC y Ministerio de Economía *2020 se corresponde con el promedio de la tasa de pobreza de los primeros tres trimestres del año

Construir acuerdos que permitan atender a esta problemática acuciante es una tarea que atañe a la sociedad en su conjunto y, particularmente, a todas aquellas entidades que desde diversos ámbitos participan del debate y el diseño de la política pública.

Desde la Confederación Argentina de la Mediana Empresa entendemos que ello requiere, inicialmente, establecer un diagnóstico preciso sobre cuáles son los determinantes que guían la evolución de las condiciones de vida de la población de nuestro país. Esto permitirá determinar las condiciones mínimas necesarias, pero indispensables, para asegurar que los esfuerzos que se hagan en materia de política específicas para atacar el problema sean efectivos. Del mismo modo, permitirá dilucidar hacia dónde deben focalizarse los esfuerzos, quiénes deben ser los actores clave de un programa dirigido a mejorar de manera sostenida las condiciones de vida de la mayoría de los argentinos.

Surge así que asegurar un proceso de crecimiento económico continuo y sostenible en el tiempo es la primera condición necesaria e insoslayable de cualquier programa que se proponga atacar el flagelo de la pobreza. El dinamismo de la actividad es la principal fuente que posee cualquier economía para traccionar el nivel de empleo, principal vía de obtención de ingresos para el grueso de la población. De hecho, una de las principales relaciones de causalidad registrada a nivel macroeconómico es la estrecha relación entre

el crecimiento del PBI y la evolución de la tasa de empleo. De acuerdo con diversos estudios (Jadzik, 2018 y OIT, 2020), en nuestro país la cantidad de puestos de trabajo crece en torno al 0,76%-0,91% por cada punto de crecimiento del PBI doméstico.

De este modo, si Argentina se propusiera como objetivo alcanzar de aquí a 10 años una tasa de desempleo del 4%, tal como ostentan la mayoría de los países desarrollados (reflejo de una situación prácticamente de pleno empleo), resultaría necesario poder crecer alrededor de 2,4% por año durante los próximos 10 años. Por estas razones, **el primer punto clave de cualquier acuerdo que se proponga reducir de manera sostenida y sostenible la pobreza debería girar en torno a cuáles son los principales lineamientos de un programa macroeconómico que asegurare retomar la senda del crecimiento sostenido y sustentable.**

No obstante, los cursos de acción no deberían agotarse en la definición de estos grandes lineamientos, dado que la evidencia indica que la asociación entre poseer empleo y escapar a la pobreza no es lineal. Tal como se expone en la tabla a continuación, si bien hay una clara asociación positiva entre la tasa de pobreza y la condición ocupacional del jefe de hogar, esta relación general[1] oculta que las chances de caer en la pobreza al interior de la población ocupada también difieren de manera sensible en función de la calidad de los puestos de trabajo disponibles. En nuestro país, la tasa de pobreza entre la población que reside en hogares donde el jefe es un asalariado informal supera el 30%, cifra que se sitúa a mitad de camino entre la que detentan aquella cuyo jefe es desocupado (48,8%) u ocupado (18,3%). Del mismo modo, entre aquellos habitantes que residen en hogares con jefes ocupados de manera no asalariada la tasa de pobreza desciende al 24%, y se ubica en torno al 9% en el caso de aquellos que poseen la ventaja de estar en convivencia con jefes que poseen un trabajo en relación de dependencia formal.

Tabla I. Tasas de pobreza según condición ocupacional del jefe del hogar

Condición ocupacional del jefe del hogar	2018-2019	2020 Q1-Q3*
Desocupado	48.8%	62.0%
Ocupado	18.3%	27.4%
Asalariado no registrado	31.7%	43.2%
No asalariado	24.4%	38.6%
Asalariado registrado	8.9%	15.8%
Total Nacional	27.1%	40.2%

Fuente: EPH-INDEC e INDEC * La comparación entre los períodos no es estrictamente válida dado que 2020 no contempla el cuarto trimestre del año, donde se percibe aguinaldo

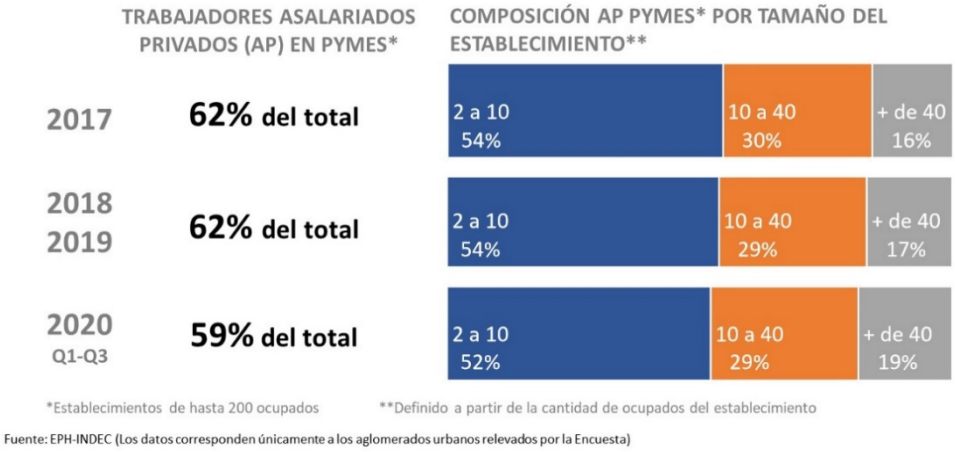
Se concluye entonces que el segundo punto clave para atacar el fenómeno de la pobreza radica en llevar a cabo todos los esfuerzos posibles para asegurar que la creación de

[1] tomando el promedio del período 2018-2019, la tasa de pobreza entre las personas que viven en hogares cuyos jefes se encontraban desocupados (48,8%) es más de 30 puntos superior a la que detentan aquellas personas que viven en hogares cuyos jefes poseen un empleo (18,3%) (Tabla I).

empleo, o el camino al pleno empleo, se corresponda con la generación de empleo pleno: puestos de trabajo de calidad en el ámbito del sector privado. Es allí donde las micro, pequeñas y medianas empresas se constituyen como el sujeto clave de este proceso.

Las Pymes (y, particularmente, las pequeñas empresas) son la principal fuente de empleo asalariado privado a nivel nacional. En base a la EPH - INDEC, se estima que alrededor del 60% del total de trabajadores asalariados privados desarrollan sus actividades en Pymes (empresas de hasta 200 ocupados). Dentro de este universo, además, la mitad de los asalariados se desempeñan en empresas de entre 2 y 10 ocupados y otro 30% en empresas de hasta 40 ocupados. Surge así, entonces, que en nuestro país alrededor de 1 de cada 2 trabajadores en relación de dependencia se desempeñan en empresas más bien pequeñas o medianas.

Gráfico 2. Distribución de los trabajadores asalariados privados en Pymes por tamaño del establecimiento.



Fuente: EPH-INDEC (Los datos corresponden únicamente a los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta)

Sin embargo, si se indaga en torno a la calidad del empleo asalariado privado que se crea en las Pymes en general y en las pequeñas y medianas empresas en particular, se encuentra que es allí donde se registran las mayores problemáticas y donde debería dirigirse la intervención de la política pública. La tasa de informalidad laboral (esto es, la proporción de los asalariados cuyos vínculos laborales no se encuentran registrados en la seguridad social) presenta una clara asociación negativa con el tamaño del establecimiento en el que desempeñan sus actividades: alcanza alrededor del 60% en establecimientos de entre 2 y 10 ocupados y el 23-27% en aquellos de entre 11 y 40, para reducirse a alrededor del 12-15% en empresas de entre 41 y 200 ocupados y menos del 8% en grandes empresas.

Gráfico 3. Tasa de asalariados no registrados por tamaño del establecimiento, sector privado.

TASA DE ASALARIADOS NO REGISTRADOS (SP) POR TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO

Tamaño del establecimiento	2017	2018-2019	2020Q1-Q3
2 a 10 ocupados	**61.7%**	**62.3%**	**60.0%**
10 a 40 ocupados	**27.0%**	**26.7%**	**23.0%**
41 a 100 ocupados	12.1%	12.4%	11.6%
101 a 200 ocupados	12.6%	15.0%	14.3%
+ de 200 ocupados	7.8%	7.8%	5.4%
Total sector privado	**41.6%**	**41.9%**	**37.0%**

Fuente: EPH-INDEC (Los datos corresponden únicamente a los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta)

Es por ello que las Pymes se constituyen como el sujeto clave de cualquier proceso que se proponga mejorar las condiciones de vida de la población por la vía de la creación de empleo de calidad: atender la problemática del empleo en general, y del empleo de calidad en particular, requiere necesariamente atacar los problemas que enfrenta este segmento de empresas para potenciar su rol como actor central en dicho proceso.

Este fenómeno donde las Pymes se erigen como centros gravitacionales del nivel de empleo, pero, a su vez, tienen inconvenientes para asegurar su calidad en los segmentos de menor tamaño relativo no es una característica particular de las Pymes argentinas. Por el contrario, es más bien una generalidad que se registra a nivel global y, con mayor énfasis, en la región. En 2019, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó un informe titulado "Lo pequeño importa: Datos mundiales sobre las contribuciones al empleo de los trabajadores independientes, las microempresas y las PyME" sobre la injerencia del sector pyme en materia de empleo. De acuerdo con los datos relevados por dicha institución a nivel global, siete de cada diez trabajadores desarrollan su actividad en empresas consideradas como pequeñas unidades económicas o bien lo hacen de manera independiente, por ello concluye que "entender bien la realidad a la que se enfrentan las pequeñas unidades económicas para poder abordar los retos fundamentales que plantea la creación de empleo y la mejora de la calidad de los puestos de trabajo. El apoyo a las pequeñas unidades económicas debería ser una parte fundamental de las estrategias de desarrollo social y económico en todo el mundo, pero en particular en los países de ingreso bajo y mediano".

Por estas razones, la construcción de una agenda estratégica de largo plazo que se proponga atacar los problemas estructurales que afrontan las Pymes para mejorar su competitividad es un paso insoslayable de cualquier proceso que pretenda mejorar la integración social a través del empleo de calidad.

Desde la Confederación Argentina de la Mediana Empresa entendemos que ello requiere diseñar un programa integral cuyos lineamientos permitan mejorar la competitividad de las Pymes a través de distintas acciones de corto, mediano y largo plazo tendientes a mejorar su nivel de productividad. Ello requiere, necesariamente, trabajar en los detalles de las problemáticas que podrían agruparse en tres grandes ejes:

1.- El eje laboral, donde se engloban todas aquellas posibles mejoras inmediatas que en este plano podrían fortalecer y mejorar la calidad del empleo en las pequeñas y medianas empresas;

2.- El eje tributario, donde los esfuerzos deberían focalizarse en procurar establecer un sistema tributario que actúe como acelerador del proceso de fortalecimiento de la competitividad de las Pymes; y

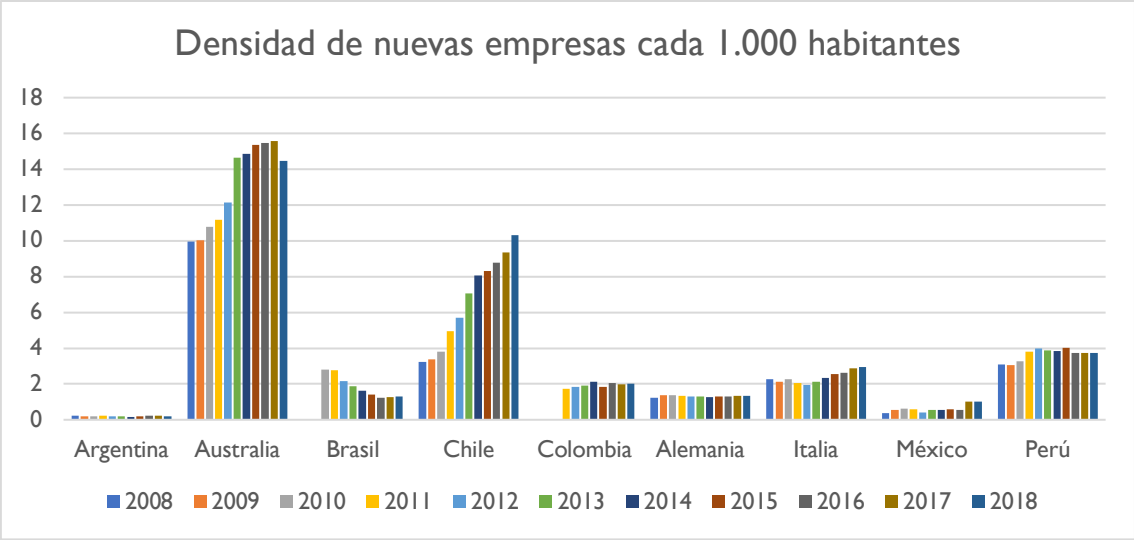
3.- El eje financiero, donde lo central pasa por sortear las barreras de acceso que enfrentan las pymes y asegurar que el sistema financiero sea una vía a través de la cual las Pymes puedan contar con recursos que les permitan apuntalar su productividad.

Por su carácter de urgente en el marco de la difícil coyuntura socioeconómica que el país se encuentra atravesando, este primer esfuerzo colectivo se centró en poner en el debate público aquellas medidas que, en el marco del eje laboral, consideramos como instrumentos necesarios para mejorar en el corto plazo la dinámica del empleo de calidad en las pequeñas y medianas empresas. De este diálogo profundo y sincero entre representantes de Pymes de todos los sectores económicos y regiones de nuestro país, se elaboró la agenda de propuestas que se desarrolla a continuación, centrada principalmente en tres grandes lineamientos:

A. Profundizar los incentivos a la creación de empleo de calidad con perspectiva regional mediante el fortalecimiento del régimen diferencial de contribuciones patronales para Pymes;
B. Diseñar una agenda de colaboración público-privada que permita tender un puente de acceso al empleo de calidad a quienes deben subsistir mediante el autoempleo y la asistencia estatal;
C. Prever una agenda de reformas de la legislación laboral que permitan reducir la litigiosidad.

3.- PROPUESTAS

Sin empresas no es posible pensar en la generación de empleo y, sin trabajo tampoco es posible imaginarse un país con mínimos niveles de pobreza. En este sentido, la densidad empresarial, que se obtiene a partir del cociente resultante de dividir el número total de nuevas empresas por el número de habitantes entre 15 y 64 años, constituye un indicador adicional que también expone los problemas estructurales antes comentados.



Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial

Aquí se observa la evolución de esta densidad empresarial desde la crisis de 2008 hasta el último año disponible, 2018 en algunos países seleccionados. La dinámica observada en general, a excepción de Argentina y Brasil, por los países analizados consiste en que la densidad empresarial ofrece una tendencia creciente y sostenida en el tiempo.

Otros indicadores también reflejan esta misma problemática estructural. Si se observa el número de empresas activas cada 1.000 habitantes, en 2018, Argentina registró un total de 14-20 empresas activas/1.000 habitantes, mientras que otros países como Australia (88), Corea del Sur (66) Uruguay (48), México (34) y Brasil (25), según fuentes locales, no sólo se ubicaron por encima de los valores de Argentina, sino que estos registros reflejan una cierta robustez del entramado empresarial.

En detalle, en 2020, Argentina contabilizó un total de 548.522 empresas, según datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) Esto representó un 4,6% menos respecto 2019 en el cual se habían registrado unas 575.108 empresas. El valor alcanzado para el año 2020 se asimila a la misma cantidad de firmas privadas que había en el país en 2006. Con respecto los últimos 10 años, la Argentina registró una perdida neta de 47.351 empresas reflejando las dificultades estructurales para solidificar un sector empresarial impulsor del crecimiento y el desarrollo.

Estas dinámicas empresariales observadas también justifican, en parte, la adopción de las propuestas descritas a continuación para alimentar el recurso empresarial en general y avanzar en el fortalecimiento del entramado productivo PyME, en particular.

A) REGIMEN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES PARA MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

En el marco del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, en 1993 la Nación se comprometió a: "Disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral (...) acompañando las prioridades sectoriales reflejadas en las decisiones sobre operaciones y sectores alcanzados por las exenciones dispuestas por cada provincia en relación con el impuesto a los Ingresos Brutos". Para ello sancionó el Decreto 2069/93 que dispuso la disminución de contribuciones patronales para la

producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científica y tecnológica. El porcentaje de reducción era diferente para cada jurisdicción: mayor para las regiones menos desarrolladas (más alejadas de Buenos Aires y menos urbanas) y menor para las zonas con mayor desarrollo relativo (centros urbanos cercanos a la Capital Federal). Además, la rebaja estaba condicionada a que cada jurisdicción se comprometía a eliminar su imposición sobre los ingresos brutos de esos sectores. Las reducciones dispuestas variaban desde un 30% para Capital Federal y Gran Buenos Aires hasta un máximo del 80% en las zonas rurales del Chaco, Formosa y algunos distritos de Santiago del Estero (Cetrángolo, 2004).

Desde ese entonces, se hicieron numerosas modificaciones en la estructura de contribuciones patronales, en general inspiradas por las necesidades de recaudación tributaria por este concepto. Finalmente, en el año 2001 se sancionaron los Decretos 814/2001 y 1009/2001. El primero, en su artículo 4°, establecía la posibilidad de computar como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA) un determinado porcentaje del monto pagado en concepto de contribuciones patronales en función de la localización de las unidades productivas. El segundo, por su parte, establecía que las empresas de comercio y servicios con facturación inferior a los $48 millones anuales (definición pyme de aquel entonces), gozarían de las mismas alícuotas reducidas que las correspondientes al resto del sector privado. Así, tras sucesivas modificaciones, hasta el año 2017 (previo a la ley de reforma tributaria) la estructura de las contribuciones patronales era la siguiente:

1) Alícuota del 21% para empresas de comercio y servicios con facturación anual superior a $48 millones.

2) Alícuota del 17,5% para las restantes empresas del sector privado.

3) Posibilidad de computar determinado porcentaje de contribuciones patronales a cuenta de IVA, según la localización de la empresa. El criterio utilizado para la segmentación de los beneficios regionales consistía en incrementarse a medida en la que los distritos se alejan de la región central del país.

Luego, con la sanción de la Ley de Reforma Tributaria N° 27.430 (2017), se introdujeron tres modificaciones sobre el esquema de contribuciones patronales a pagar:

I) La progresiva unificación de alícuotas en el período 2018-2022, conforme al siguiente esquema:

Sujetos	2018	2019	2020	2021	2022
Empresas de los sectores de comercio y servicios con facturación mayor a los $48 millones anuales (Decreto 814/01, art. 2°, inciso b)	20,7%	20,4 %	20,1 %	19,8%	19,5 %
Resto (Decreto 814/01, art. 2°, inciso b)	17,5%	18%	18,5 %	19%	19,5 %

II) La eliminación progresiva de los beneficios regionales del Decreto 814/01 en el período 2018-2022;

III) El establecimiento de un mínimo no imponible a los fines del cálculo de las contribuciones a pagar de $12.000 por trabajador, ajustable por inflación, cuyos

beneficios también se establecerían de manera progresiva desde 2018-2022 según la tabla que se presenta a continuación:

Mínimo no imponible por trabajador	2018	2019	2020	2021	2022
Porcentaje aplicable en cada año sobre el beneficio total ($12.000 ajustados por inflación)	20%	40%	60%	80%	100%

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, mediante los Decretos Nros. 1.067/2018, 128/2019 y 688/2019 y sus modificatorios, se determinó que los sectores textiles, de indumentaria, calzado y marroquinería, salud y algunos segmentos de las economías regionales descontarían, a partir de 2019, la totalidad del mínimo no imponible previsto, que por aquel entonces, alcanzaba los $ 17.009.

Sin embargo, la sanción de la Ley 27.571 de Solidaridad Social y Reactivación productiva en el marco de la Emergencia pública, sancionada en diciembre de 2019, puso un alto en el esquema de transición 2018-2022 descripto previamente: congeló tanto el esquema de alícuotas y beneficios regionales (puntos a descontar a cuenta de IVA) como el valor del mínimo no imponible al valor vigente en 2019, eliminando en este último caso el ajuste por inflación previsto en la Ley 27.430.

Asimismo, amplió el alcance de la alícuota reducida para empresas de los sectores de comercio y servicios a todas aquellas que se encuadren en la categoría de micro, pequeñas y medianas empresas tramo I, mediante el reemplazo del límite de facturación de $48 millones vigente hasta entonces por la definición de Pymes establecida por la SEPyME.

Por último, con el espíritu de promover la creación de empleo formal en las pequeñas empresas (caracterizadas por un nivel relativo de informalidad laboral más elevado analizado previamente), se estableció un mínimo no imponible adicional de $10.000 para aquellas empresas de hasta 25 empleados, aplicable sobre la totalidad de la base imponible, es decir, sobre la masa salarial total abonada por el empleador.

Este año, mediante el Decreto 191/2021 se sancionó el Régimen de Promoción de Generación de Empleo en el Norte Grande. Con el objetivo de fomentar la creación de empleo de calidad con perspectiva de género en las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán y morigerar las inequidades territoriales que estas presentan en relación al resto del país, la norma dispuso que los empleadores del sector privado radicados en dichas provincias gozarán, por las nuevas contrataciones de trabajadores por tiempo indeterminado, de una reducción decreciente de las contribuciones a pagar en los primeros tres años de la relación laboral conforme al siguiente esquema, siempre que se desempeñen en los sectores de la industria o la agroindustria:

Género	Año 1	Año 2	Año 3
Hombre	70%	45%	20%
Mujer, travesti, transexual o transgénero	80%	55%	30%

Fuente: Elaboración propia

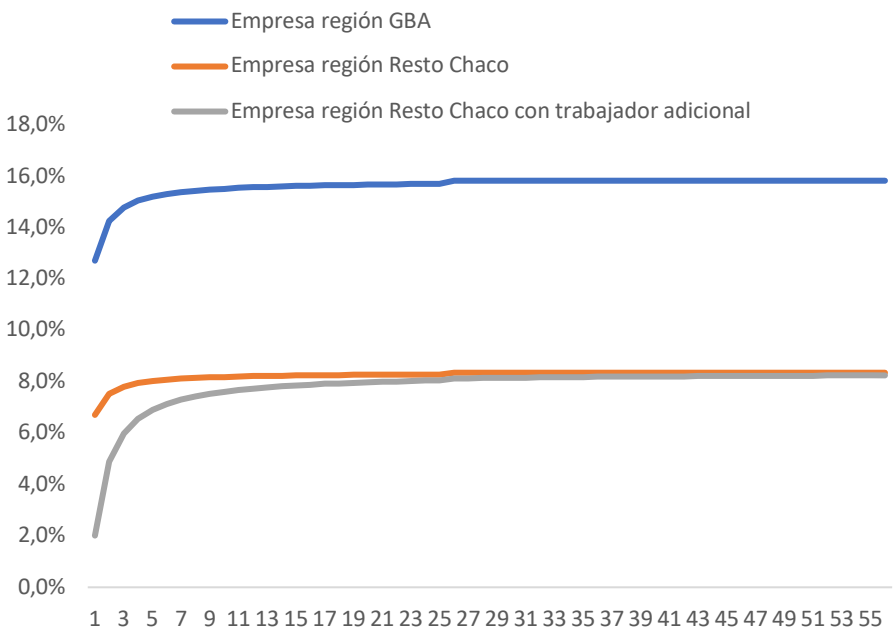
De este modo, el esquema hoy vigente para las pequeñas y medianas empresas consta básicamente de tres grandes componentes:

a) Alícuota del 18% para micro, pequeñas y medianas empresas tramo I (20% para el resto de las medianas).
b) Mínimo no imponible de $ 7.004 por trabajador para el caso general, y de $17.009 para aquellos empleadores de los sectores comprendidos en los Decretos 1.067/2018, 128/2019 y 688/2019 y sus modificatorios.
c) Mínimo no imponible de $10.000 sobre la totalidad de la base imponible para el caso de aquellas empresas con hasta 25 trabajadores
d) Puntos a computar a cuenta de IVA según localización geográfica, y reducción de contribuciones a pagar, por tres años, para nuevas contrataciones en las provincias del norte grande.

Nótese que conforme al nuevo mínimo imponible establecido en c), para el caso de las empresas de hasta 25 empleados ya no existe una alícuota efectiva de contribuciones patronales única, sino que esta se convierte en una curva de alícuotas crecientes en función del tamaño del empleador (o la cantidad de trabajadores de la empresa). Del mismo modo, se conserva también la presencia de alícuotas efectivas diferenciadas en función de la localización geográfica: más bajas cuanto más alejadas se encuentren en relación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tal como se puede ver en los gráficos siguientes, ello implica la presencia de alícuotas diferenciales en función del tamaño y la localización de las empresas, beneficiando a las empresas más pequeñas en general como forma de compensar los mayores costos relativos de la formalización, y particularmente a aquellas radicadas en las zonas más alejadas del principal centro de consumo y distribución (como compensación adicional por los mayores costos logísticos).

Gráfico 1. Esquema actual, regiones AMBA y Resto Chaco. Alícuotas efectivas de contribuciones patronales a la seguridad social (eje vertical) por cantidad de trabajadores en relación de dependencia del establecimiento (eje horizontal).



Fuente: Elaboración propia.

Compartiendo estos lineamientos generales que presenta actualmente el esquema y, fundamentalmente, los objetivos que persiguen, se propone profundizar las alícuotas diferenciales por tamaño y localización conforme al siguiente esquema:

a) Elevar el mínimo no imponible de $10.000 sobre el total de la base imponible a, por ejemplo, $36.161[2] para empresas, extendiendo su aplicación a empresas de hasta 40 empleados (hoy 25 ocupados). La propuesta apunta a profundizar la diferenciación de alícuotas por tamaño de empresas, haciéndola además extensiva al segmento de tamaño de empleadores donde se concentran las mayores tasas de empleo no registrado en la seguridad social.

b) Aplicar, para la totalidad de las empresas de hasta 40 empleados e independientemente del sector en el que desarrollen su actividad, un programa de beneficios similar al vigente para el Norte Grande, con beneficios decrecientes cuanto mayor sea el tamaño de la empresa (por ejemplo, conforme a lo que se propone en la siguiente tabla). El objetivo sería, nuevamente, dotar de un instrumento adicional para promover la creación de puestos de trabajo registrados en la seguridad social allí donde mayores resultan las tasas de informalidad laboral.

Empresas de hasta…	Año 1	Año 2	Año 3
10 empleados	70%	45%	20%
11 a 25 empleados	50%	30%	10%
26 a 40 empleados	20%	12,5%	5%

[2] La cifra se corresponde con el valor del 100% del mínimo no imponible previsto en la Ley 26.377, actualizado por inflación.

Fuente: Elaboración propia

c) Modificar el esquema de beneficios regionales (puntos de contribuciones a pagar a cuenta del pago de IVA en función de localización de la empresa) de forma tal que puedan ser usufructuados por todas las empresas potencialmente beneficiadas. Dado que muchos empleadores pueden no tener suficiente saldo de IVA a pagar en relación al beneficio previsto, se propone que los beneficios se computen directamente como puntos a descontar del pago de contribuciones patronales. Alternativamente, podría pensarse un nuevo esquema de beneficios regionales, en el cual estos últimos se encuentren atados a indicadores de desarrollo regionales. El objetivo sería que el esquema de alícuotas efectivas diferenciales según localización tenga como objetivo compensar, además de las brechas regionales en materia de costos logísticos, otras dimensiones (brechas de empleo registrado, nivel de pobreza, entre otros) (propuesta CAME 2019[3]).

d) Reintroducir mecanismos de actualización anual de los distintos mínimos no imponibles que conforman el esquema, a los fines de asegurar que los mecanismos de incentivos a la creación de empleo de calidad se mantengan en el tiempo. Ello podría hacerse mediante ajustes anuales por inflación, tal como preveía la Ley de Reforma Tributaria de 2017, o al menos mediante la evolución anual del salario promedio de los trabajadores del sector privado o el mecanismo de actualización contemplado en la fórmula de movilidad jubilatoria.

Nótese que el conjunto de modificaciones propuesto apunta principalmente a potenciar los incentivos a la creación de empleo de calidad en las empresas más pequeñas ya previstos en el esquema vigente. Las modificaciones propuestas profundizan el carácter diferencial del esquema de alícuotas efectivas en función del tamaño de las empresas y su localización geográfica, con particular énfasis en las empresas de menor tamaño relativo.

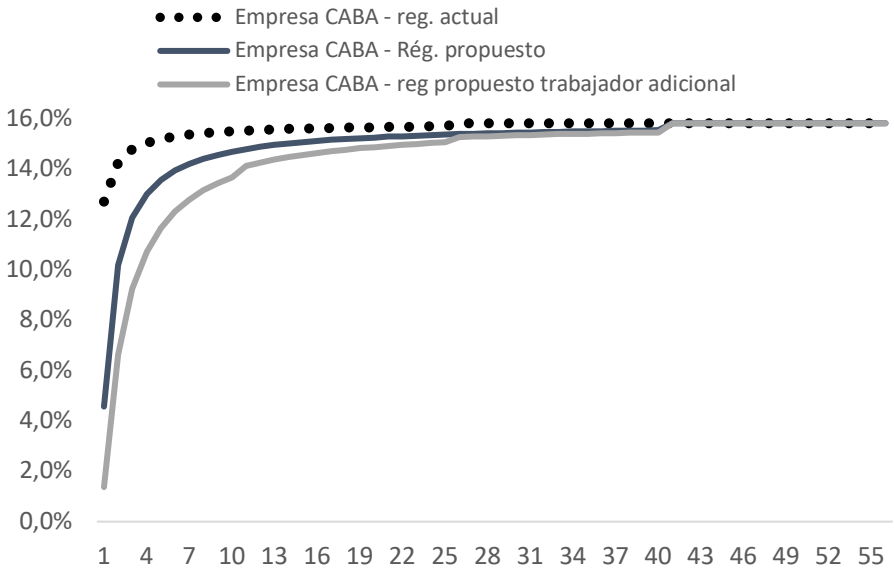
Tal como se ilustra en el gráfico siguiente, y continuando con el ejemplo expuesto anteriormente, implicaría que una empresa radicada en el AMBA con un único empleado en relación de dependencia que percibe un salario en línea con el promedio del sector privado ($ 57.800), vea reducida su alícuota efectiva de contribuciones patronales del 12,7% hoy vigente al 4,6% (-8,1 puntos), diferencia que se mantendría -aunque decreciente en función de su tamaño- para las empresas de hasta 40 ocupados, con reducciones de entre 4 y 1 punto para aquellas de entre 2 y 7 ocupados y reducciones inferiores a un punto para el segmento restante.

Asimismo, para el caso de empresas que prevean incrementar su dotación de empleo en relación de dependencia, implicaría afrontar una alícuota relativa más baja que la que correspondería según su dotación de personal durante los primeros tres años de duración de la nueva relación laboral. Continuando con el ejemplo, una empresa de la región GBA sin personal en relación de dependencia que decida contratar un trabajador afrontaría durante el primer año una alícuota de contribuciones efectiva del 1,4% (versus el 12,7% hoy vigente o el 4,6% según el esquema propuesto), que se elevaría al 6,6% en el caso de una empresa que, contando con un único empleado en relación de dependencia, decida sumar un trabajador adicional (en dicho caso, hoy afrontaría una

[3] http://www.redcame.org.ar/archivos/Nueva%20Propuesta.pdf

alícuota efectiva del 14,3% que, contemplando las modificaciones propuestas se reduciría al 10,2% para el caso de una empresa que posee una planta de dos ocupados y no prevé ampliarla)

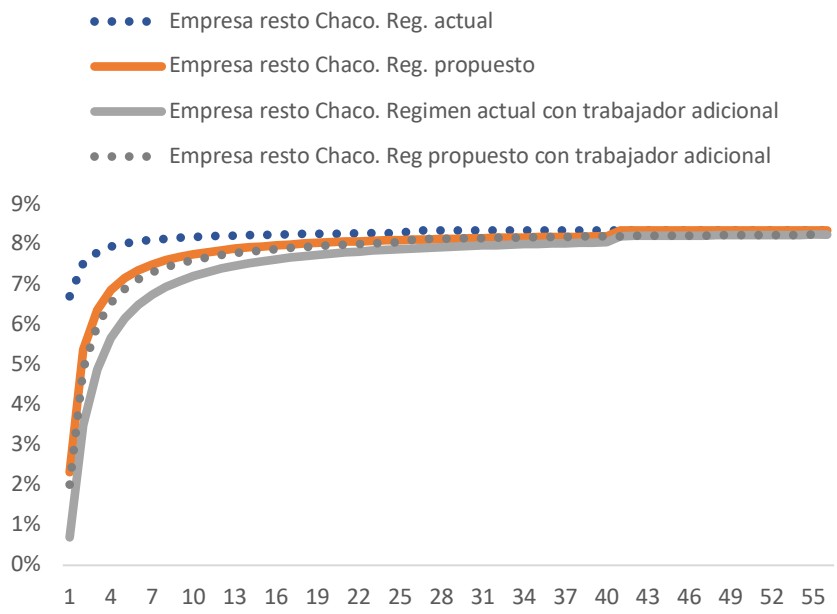
Gráfico 2. Esquema actual y esquema propuesto, región AMBA. Alícuotas efectivas de contribuciones patronales a la seguridad social (eje vertical) por cantidad de trabajadores en relación de dependencia del establecimiento (eje horizontal).



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, para el caso de una empresa radicada en la región "Resto Chaco" (zona con mayores beneficios regionales en el esquema actual), las modificaciones propuestas implicarían reducir la alícuota efectiva del 6,7% actual al 2% para empresas de un único ocupado (-4,7 puntos), bajas que se mantendrían por encima de un punto para aquellas de hasta 4 empleados y por debajo para establecimientos de entre 5 y 40 empleados. Por último, si además se contemplan los beneficios propuestos por la contratación de nuevos trabajadores, la alícuota efectiva para empresas de la región que incorporen un primer trabajador se reduciría del 2% actual al 0,7% (gráfico 4).

Gráfico 3. Esquema actual y esquema propuesto, región Resto Chaco. Alícuotas efectivas de contribuciones patronales a la seguridad social (eje vertical) por cantidad de trabajadores en relación de dependencia del establecimiento (eje horizontal).



Fuente: Elaboración propia

B) INCENTIVOS A LA CONVERSIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN EMPLEO PRIVADO

Atendiendo al estrecho vínculo entre pobreza e insuficiencia de empleo formal, el segundo eje de propuestas se orienta a buscar mecanismos que permitan iniciar el camino de la transformación de los programas sociales en programas de empleo. Tal como se expuso en el apartado I, acceder a un empleo formal reduce sustancialmente las posibilidades de que las personas en actividad y sus familias vivan en condiciones de pobreza. Naturalmente, los ingresos monetarios obtenibles mediante el acceso al mercado de trabajo son, en general, sustancialmente superiores a aquellos que, como paliativo, otorgan diversos programas de asistencia a aquellos segmentos de la población con problemas de acceso al mercado de empleo.

En este marco, la primera pregunta a responder es cuál sería la magnitud de la asistencia social que podría ser susceptible de ser convertida, mediante programas "puente" o de transición, en empleo formal. En este sentido, según datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso para el año 2019[4], las transferencias monetarias del Sector Público Nacional a personas físicas totalizaron –medidas en recursos implicados- 10,3% del PBI, y alcanzaron a 21 millones de personas. No obstante, el 96% de la misma obedece a recursos destinados a cubrir el pago de jubilaciones y pensiones y asignaciones familiares, proveniente tanto de los sistemas contributivo como no contributivo. Por ello, dado que se trata de un gasto destinado a cubrir obligaciones estatales en materia de derechos adquiridos por segmentos pasivos de la población (en general, adultos mayores y niños), debería excluirse del universo de análisis. Bajo el mismo concepto, deberían también entenderse aquellas proporciones del gasto en transferencias a personas físicas destinadas a cubrir gastos en materia de becas de estudio (0,1% del PBI, 600 mil beneficiarios) y asistencia alimentaria a hogares vulnerables (0.01% del PBI), dado que

[4] https://www.opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/impacto-fiscal-de-los-proyectos-de-ley-de-ferias-locales-de-la-agricultura-familiar-y-la-economia-social-y-del-regimen-de-contratacion-publica-para-el-desarrollo-y-promocion-de-la-agricultura-familia/

además, en este último caso, el universo de beneficiarios se trata justamente de aquellos hogares cuyos niños resultan titulares de la Asignación Universal por Hijo.

Transferencias Monetarias del SPN a Personas Físicas	Beneficiarios (en millones)	% PBI
Jubilaciones y Pensiones	8,5	8,7%
Asignaciones Familiares	9	1,2%
Asistencia alimentaria hogares vulnerables	2,3	0,01%
Becas de Estudio	0,6	0,1%
Programas de Empleo	0,9	0,3%
Total	21	10,3%

Fuente: Oficina del Presupuesto del Congreso.

Surge entonces que del total de los recursos destinados a cubrir transferencias monetarias a personas físicas por parte del sector público nacional en el año 2019 (10,3% del PBI), sólo 0,3 puntos se corresponden con fondos destinados a transferencias en el marco de programas sociales o de empleo, abarcando un universo de aproximadamente 900 mil personas.

Dicha cifra, por su parte, involucra programas ya vinculados al mercado de trabajo formal que se desarrollan bajo la órbita del Ministerio de Trabajo: el seguro de desempleo (0,03% del PBI, 100 beneficiarios) y otros orientados al sostenimiento del empleo privado en relación de dependencia (0,02% del PBI, 100 beneficiarios) como los programas inter zafra o REPRO. En consecuencia, surge entonces que alrededor de un cuarto de punto del PBI sería el gasto público destinado a solventar programas de empleo y sociales bajo la órbita de los Ministerios de Desarrollo Social y Trabajo que podrían ser rediseñados para convertirse en programas puente o de transición hacia el empleo formal, involucrando a aproximadamente 600 mil personas.

Transferencias Monetarias del SPN a Personas Físicas	Beneficiarios (en millones)	% PBI
Jubilaciones y Pensiones	8,5	8,7%
Asignaciones Familiares	9	1,2%
Asistencia alimentaria hogares vulnerables	2,3	0,01%
Becas de Estudio	0,6	0,1%

Programas de Empleo	0,9	0,3%
Total	21	10,3%

Fuente: Oficina del Presupuesto del Congreso.

Dentro de este marco, y atendiendo además a las particularidades que presentan las dinámicas productivas de determinados sectores, particularmente en el ámbito de las economías regionales, se propone:

a) En primer lugar, permitir que aquellos trabajadores rurales que desempeñan tareas en el ámbito de las economías regionales caracterizados por la estacionalidad puedan, de manera simultánea, mantenerse como beneficiarios activos de los programas de asistencia del Gobierno Nacional aun cuando se desempeñen, por período determinado, como trabajadores formales en relación de dependencia. En este sentido, el 26 de marzo de 2021, la CAME a través de un comunicado de prensa solicitó poder compatibilizar trabajo registrado con planes y programas sociales, destacando que la falta de trabajadores rurales ocasionó que producciones como la cereza, las frutas de carozo, el ajo, el tabaco, la vid, los cítricos, las pomáceas, el té y el olivo, entre otras, hayan sufrido una baja en la productividad, una elevación de costos en general e, inevitablemente, una disminución en la rentabilidad. Esto se debe a que la mano de obra tiene una alta incidencia en los costos de producción del sector, ya que representa entre el 45% y el 75%, según la actividad.

b) En segundo lugar, se propone abrir una agenda de trabajo conjunta entre el sector público y privado con el objetivo de, en primer lugar, poder conocer en detalle los perfiles laborales del universo de beneficiarios de los programas y cuán distantes se encuentran de aquellos segmentos ocupacionales en los cuales podrían insertarse a corto plazo, con el objetivo de adaptar los programas de formación para hacerlos compatibles. En segundo lugar, para evaluar la factibilidad de que, a diferencia de la lógica de funcionamiento actual de los mismos (donde en general los beneficiarios que logran insertarse en el mercado de trabajo formal pierden total o parcialmente los beneficios monetarios), por los potenciales beneficiarios de los programas puente las empresas puedan, por ejemplo, descontar del pago de contribuciones patronales el monto de los programas durante los primeros años de contratación o, alternativamente, que los beneficiarios sigan percibiendo transferencias que se tomen a cuenta del pago de los salarios correspondientes.

C) MEDIDAS PARA REDUCIR LA LITIGIOSIDAD LABORAL

Un tercer grupo de propuestas se orienta al doble objetivo de disminuir la litigiosidad laboral en las micro, pequeñas y medianas empresas y, al mismo tiempo, de incentivar la incorporación de trabajadores en el marco de la formalidad laboral, entendiendo que prever mecanismos más flexibles y menos onerosos en materia de procesos judiciales y desvinculaciones constituyen una arista fundamental de la problemática.

En ese sentido, se propone:

1) La eliminación, modificación, morigeración o cambio de destino del régimen sancionatorio de las leyes 24.014 y 25.323.

La Ley N° 24.013 de Empleo, que entre sus objetivos se encuentran el de promover el empleo productivo y sancionar el empleo no registrado, creó un régimen sancionatorio fijado en los siguientes artículos:

ARTICULO 8° — El empleador que no registrare una relación laboral abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a una cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde el comienzo de la vinculación, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente.
En ningún caso esta indemnización podrá ser inferior a tres veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicación del artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976).
ARTICULO 9° — El empleador que consignare en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real, abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas desde la fecha de ingreso hasta la fecha falsamente consignada, computadas a valores reajustados de acuerdo a la normativa vigente.
ARTICULO 10. — El empleador que consignare en la documentación laboral una remuneración menor que la percibida por el trabajador, abonará a éste una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas y no registradas, debidamente reajustadas desde la fecha en que comenzó a consignarse indebidamente el monto de la remuneración.
ARTICULO 15. — Si el empleador despidiere sin causa justificada al trabajador dentro de los dos años desde que se le hubiere cursado de modo justificado la intimación prevista en el artículo 11, el trabajador despedido tendrá derecho a percibir el doble de las indemnizaciones que le hubieren correspondido como consecuencia del despido. Si el empleador otorgare efectivamente el preaviso, su plazo también se duplicará.
La duplicación de las indemnizaciones tendrá igualmente lugar cuando fuere el trabajador el que hiciere denuncia del contrato de trabajo fundado en justa causa, salvo que la causa invocada no tuviera vinculación con las previstas en los artículos 8, 9 y 10, y que el empleador acreditare de modo fehaciente que su conducta no ha tenido por objeto inducir al trabajador a colocarse en situación de despido.

Así también la Ley N° 25.323 da lugar al siguiente incremento indemnizatorio:

ARTICULO 1° — Las indemnizaciones previstas por las Leyes 20.744 (texto ordenado en 1976), artículo 245 y 25.013, artículo 7°, o las que en el futuro las reemplacen, serán incrementadas al doble cuando se trate de una relación laboral que al momento del despido no esté registrada o lo esté de modo deficiente.

Estos sistemas de "multas" difieren en su naturaleza de la indemnización por despido y se constituyen en graves penas, en exclusivo beneficio de los actores reclamantes, que no reparan daño alguno, y que atentan contra el verdadero sentido de la norma que es el sostenimiento de los regímenes de la seguridad social, y que constituyen un incentivo a la litigiosidad laboral.

Por otra parte, este régimen sancionatorio tampoco redujo la informalidad laboral en las PyMEs. En este sentido, se propone como medidas concretas para disminuir el riesgo y la falta de previsibilidad frente a los despidos, las siguientes medidas:

a) Modificar el régimen sancionatorio aprobando uno que sea adecuado a las Pymes, eliminando o disminuyendo las multas, o bien que las multas no integren el capital de condena, y sean destinadas al verdadero objeto para el que fueron creadas, que es el financiamiento de los regímenes de la seguridad social.
b) Establecer un régimen de prescripción que impida los reclamos por eventuales o supuestas deficiencias de registración anteriores al plazo de prescripción laboral de 2 años.

2) Determinación precisa respecto de cuales de las prestaciones en especie deben considerarse como remunerativas:

Es frecuente que el empleador entregue al empleado celulares, computadoras o vehículos, entre otros elementos, que resultan necesarios para la prestación de tareas del empleado. Sin embargo, al usarlos éstos no exclusivamente para el trabajo, son considerados como "prestaciones remunerativas", y ante su falta de registración dan lugar a las "multas" de las leyes 24.013 y 25.323.

Por ello, resulta necesario definir en forma detallada acerca de cuándo dichas prestaciones deben considerarse remunerativas, como deben registrarse a fin de evitar excesos en cuanto a los reclamos indemnizatorios.

3) Políticas para evitar sanciones por la supuesta falta de entrega de los certificados de trabajo y de aportes y contribuciones a la Seguridad Social (art. 80 de la Ley de Contrato de Trabajo.

El mencionado artículo establece que "Si el empleador no hiciera entrega de la constancia o del certificado previstos respectivamente en los apartados segundo y tercero de este artículo dentro de los dos (2) días hábiles computados a partir del día siguiente al de la recepción del requerimiento que a tal efecto le formulare el trabajador de modo fehaciente, será sancionado con una indemnización a favor de este último que será equivalente a tres veces la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida por el trabajador durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios, si éste fuere menor. Esta indemnización se devengará sin perjuicio de las sanciones conminatorias que para hacer cesar esa conducta omisiva pudiere imponer la autoridad judicial competente".

Es frecuente que los trabajadores al momento de su desvinculación se resistan a recibir los certificados de ley, o impugnen su contenido, reclamando la "multa" prevista en esta norma. Para evitar esta situación se podría generar un certificado de trabajo electrónico en la página de la AFIP a la que el trabajador que estuviera automáticamente a disposición del trabajador, eliminando esta reticencia con el único fin de hacerse acreedor a la "multa" incrementando el capital de condena.

4) Políticas para evitar la situación de los contratos de trabajo con empresas de servicios eventuales.

Gran cantidad de juicios se inician al esgrimir los trabajadores que, si los servicios no fueron temporarios o extraordinarios, la registración laboral de la empresa de servicios eventuales, que paga correctamente las cargas sociales y los salarios, carece de valor (como si no existiera), obligando a la empresa usuaria a pagar multas como si el contrato no hubiera estado registrado.

Se condena a la empresa usuaria al pago no solo de la indemnización, sino a la totalidad de las multas por deficiente registración laboral, ello a pesar de que la empresa de servicios eventuales ha ingresado la totalidad de los aportes y contribuciones a la seguridad social, y sin que exista perjuicio ni para el sistema de recaudación, ni para el trabajador al cual se le han hecho la totalidad de los aportes y contribuciones a los diferentes subsistemas de la seguridad social.

5) Modificar el art. 30 de la LCT, para evitar la actual situación respecto de la Tercerización de Servicios.

Existe un elevado registro de que los trabajadores invoquen la responsabilidad solidaria de la empleadora con la usuaria de los servicios. Esta situación se genera como consecuencia que el Art. 30 de la Ley de Contrato de Trabajo es confuso y desactualizado, por lo que algunos jueces entienden que el contratante es responsable si los servicios del contratista hacen a la actividad accesoria del contratante.

Frente a esta situación la empresa contratante usuaria de los servicios tercerizados es obligada al pago no solo de la indemnización por despido, sino a la totalidad de las multas por deficiente registración laboral, ello a pesar de que la empresa tercerizada ha ingresado la totalidad de los aportes y contribuciones a la seguridad social, y sin que exista perjuicio ni para el sistema de recaudación, ni para el trabajador al cual se le han hecho la totalidad de los aportes y contribuciones a los diferentes subsistemas de la seguridad social.

6) Modificar el régimen arancelario de los peritos.

Resulta necesario modificar la ley arancelaria de los peritos en los juicios laborales desvinculándola del monto o resultado del juicio, y que tenga relación con la labor profesional efectivamente desarrollada.

Los peritos cobran honorarios en virtud de los montos de condena generando un incentivo impropio a su labor profesional. Por esta razón, se sugiere que su honorario sea totalmente ajeno al resultado judicial.

7) Fondo de Cese Laboral

Tal como se presentó en la introducción de este documento de trabajo, las señales inequívocas de la reciente profundización del deterioro del escenario laboral se materializan en una alarmante aceleración en la velocidad de destrucción de puestos de trabajo formales. Si bien el empleo registrado encontró un piso durante el 2020 en el mes de mayo, los datos anuales informan que, en el total de dicho año, 225 mil trabajadores fueron desvinculados de sus puestos de trabajo formales. Esta evolución incorpora a los asalariados del sector público que, a diferencia del sector privado, registraron un incremento aproximadamente de 27 mil trabajadores (0,8% respecto 2019). En síntesis, aislando la evolución del sector privado en 2020, el empleo registrado contabilizó una merma de 253 mil asalariados respecto 2019 dejando un terreno muy complejo en el marco del COVID-19 y las restricciones a la circulación definidas prácticamente a subnacional (dentro de un marco nacional).

De continuar con esta tendencia, la estructura ocupacional argentina podría verse sumamente afectada. Por esta razón, resulta necesario impulsar medidas que modifiquen esta trayectoria observada del escenario laboral y que promueva la demanda de trabajo en todas las actividades productivas domésticas.

Uno de los principales puntos a considerar radica en que, si bien el PBI de Argentina registró una caída del 10% en 2020, esta dinámica fue muy distinta dentro de cada una

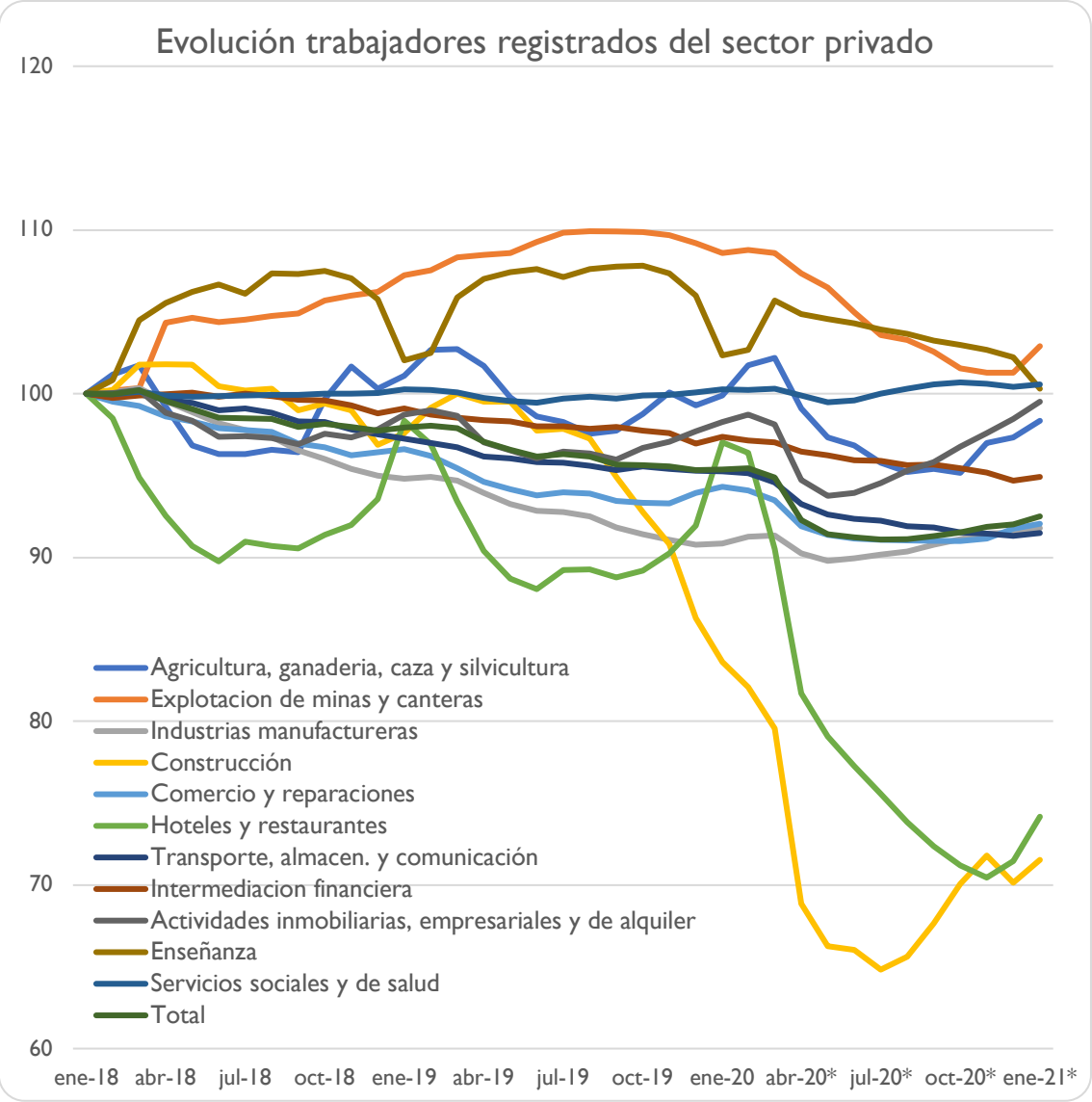
de los sectores productivos. Esta diferencia se explica en parte por la forma en la cual pudieron llevar a cabo sus actividades económicas y cómo se vieron afectadas por las distintas medidas implementadas para reducir la velocidad de contagio del COVID-19, ya sea a partir de restricciones a la circulación y/o con la declaración de la actividad como "esencial".

En ese sentido y durante ese mismo período, la actividad de la construcción presentó caída en el orden del 19,5% según el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) del INDEC. Este total, registra que, por ejemplo, hacia abril 2020 este sector contabilizó la mayor caída en los últimos 10 años. Sin embargo, desde mayo empezó a mostrar signos de una rápida recuperación tanto en términos de actividad, así como en la generación de empleo. Así, en el mes de diciembre alcanzó el mayor crecimiento sectorial interanual (12%) registrado por este sector desde noviembre de 2017. Adicionalmente, en noviembre de 2020, ya se contabilizaron prácticamente la misma cantidad de trabajadores registrados que había en marzo 2020.

La dinámica del empleo en la construcción resulta particularmente llamativa dado que desde julio a diciembre de 2020 fue el sector que más incrementó, relativamente, su dotación (+6%) pasando de 319 mil a 338 mil trabajadores registrados en dicho período[5]. Una de las explicaciones de este marcado incremento respecto las demás actividades radica en el tipo de regulaciones específicas de su mercado de trabajo.

Gráfico 1. Empleo registrado privado por actividad.

[5] No debe perderse de vista que este sector no fue declarado como "esencial" en una primera etapa, razón por las cual, también se ubicó como una de las principales caídas relativas en términos de actividad y empleo.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo.

El sector de la construcción se encuentra normado por la Ley Nro. 22.250 sancionada en 1980. Desde hace más de cuatro décadas rige para este sector un régimen de excepción a la ley de contrato de trabajo general como consecuencia de la propia naturaleza de su actividad, en la cual, la extinción de la relación laboral[6] depende fundamentalmente de la conclusión del trabajo acordado. En este sentido, a modo de ejemplo, la construcción de un edificio tiene bastante claro el momento en el cual comienza el trabajo, así como su final (una vez terminada la obra). Los trabajadores de este sector cuentan, a diferencia del resto de los trabajadores, con una serie de "beneficios" respecto al régimen general, como ser: disposiciones especiales[7], un seguro

[6] Cabe aclarar que no es el único sector de excepción a la Ley de contrato de trabajo sino que también se ubican allí el trabajo doméstico, los viajantes y los trabajadores comprendidos en el régimen de trabajo agrario (Ley N° 26.727).

[7] Con relación a las vacaciones y a diferencia del régimen general, los trabajadores de la construcción cuentan con:
Un día por cada 20 días trabajados en menos de 5 años de experiencia y hasta día por cada 10 días trabajado con más de 10 años de experiencia. Además, cuentan con el día del obrero de la construcción (22 de Abril); una licencia por hijo de hasta 3 días; y una licencia por matrimonio de hasta 12 días.

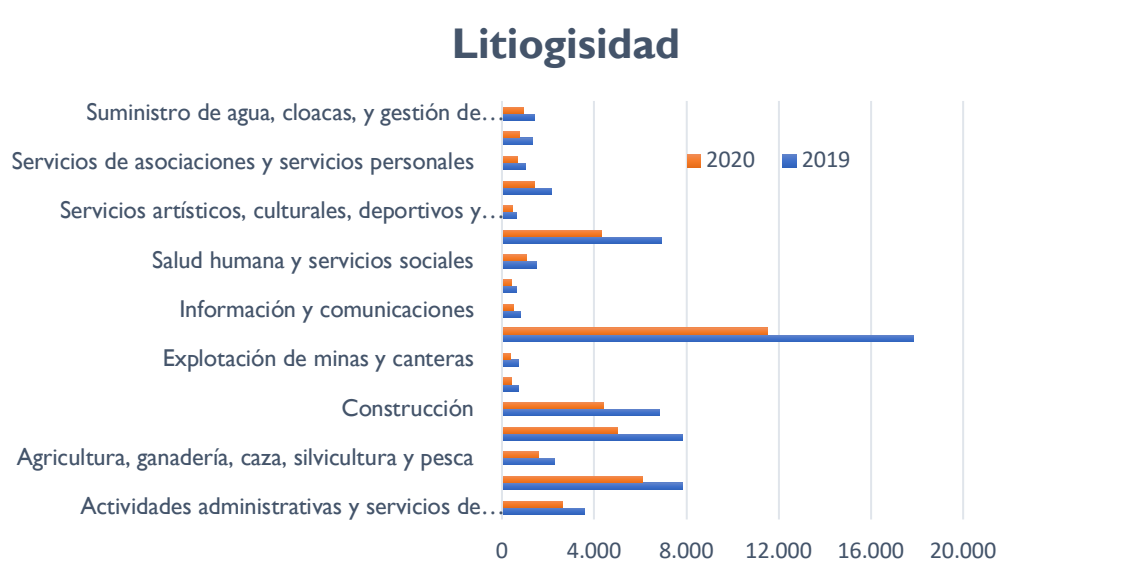
de desempleo[8], salud y asistencia financiera (Ley Nro. 25.371), así como la posibilidad de jubilación anticipada a los 55 años (frente a los 65 años del régimen general) y, por último, con el Fondo de Cese Laboral (FCL).

Este FCL se define como una previsión monetaria realizada por el empleador y reviste el carácter de indemnización al trabajador por los servicios prestados. Los aportes al FCL consisten en el 12% del salario durante el primer año de contratación y en 8% los años posteriores (siempre y cuando el trabajo continúe). Este fondo es cobrado por el trabajador una vez terminada la relación laboral, independiente de la causal de despido[9].

Uno de los beneficios que generan este tipo de indemnización radica en que, al momento de la cesantía generada por finalización de la actividad, el empleador no deberá afrontar costo alguno. En el caso de no realizar los aportes mensuales del FCL existen fuertes sanciones. Asimismo, el trabajador recibirá el monto del FCL correspondiente a las 48hs de producida la cesantía. Así no sólo se minimiza la posibilidad de litigiosidad laboral, sino que se agiliza el cobro de este tipo de situaciones complejas y se elimina la incertidumbre de los costos que pueden acarrear la indemnización del régimen general.

En el informe de litigiosidad del Sistema de Riesgos de Trabajo elaborado por la Superintendencia del Trabajo, se observa que la economía en general mostró una merma en la cantidad de juicios (según notificación a la ART) con un descenso interanual de 34,1%, pasando de 65.728 en 2019 a 43.304 en 2020.

Gráfico 2. Nivel de Litigiosidad por sector años 2019 y 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Riesgos de Trabajo.

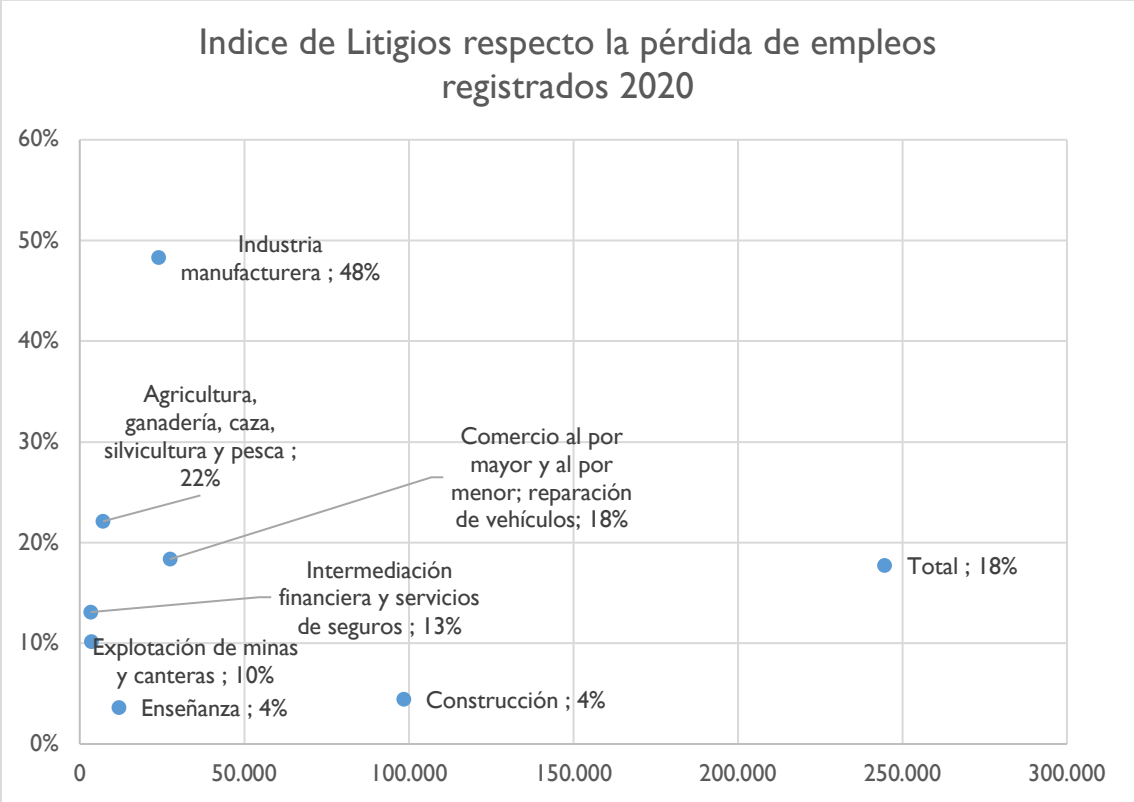
En este sentido, se podría afirmar que el sector de la construcción tiene una muy baja litigiosidad. Al comparar la pérdida de empleos en 2020 respecto a la cantidad de litigios

[8] Con 8 a 11 meses aportados, se cobran 3 meses de seguro. Con 12 a 17 meses aportados, se cobran 4 meses de seguro. Con 18 a 24 meses (o mas) aportados, se cobran 8 meses de seguro. Además, para solicitarlo deben pasar 60 días corridos luego de haber cobrado el FCL.

[9] Cabe recordar que, en el régimen general, cuando el trabajador renuncia a la relación laboral, no se hace de indemnización alguna, ni se generan costos para el empleador.

en ese mismo período, el porcentaje alcanza un valor en torno al 5%. Otras actividades como ser la industria manufacturera, este mismo indicador contabiliza niveles cercanos al 50% o también en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca registra un 22%, bastante superior respecto a los valores registrados por la construcción.

Gráfico 3. Índice de Litigiosidad en 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Riesgos de Trabajo. En el eje de abscisas, se encuentra la cantidad de empleos perdidos en 2020 y en el de ordenadas, la proporción entre empleo registrado perdido y litigios.

Estas regulaciones igualmente no dieron soluciones respecto a la informalidad del sector de la construcción dado que el mismo continúa siendo un problema. Aun aproximadamente el 60% del sector presenta esta característica. Sin embargo, el 82% de esa informalidad se concentra en empresas de 5 o menos trabajadores. Esto daría cuenta que se concentran en arreglos particulares financiados por ahorro privado, según datos del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC).

Con el panorama presentado anteriormente, a través del Decreto Nro. 34/19, fue declarada la emergencia pública en materia ocupacional, en donde, el Poder Ejecutivo estableció la doble indemnización establecida por la Ley Nro. 20.744 de contrato de trabajo (LCT) para los casos de despidos sin justa causa. Luego, con el Decreto Nro. 39/21, luego de diversas modificaciones, la citada emergencia fue extendida hasta el 31 de diciembre del corriente y la doble indemnización[10] hasta el 31 de mayo. El

[10] A los efectos de establecer el cálculo de la indemnización definitiva, el monto correspondiente a la duplicación no podrá exceder, en ningún caso, la suma de pesos quinientos mil ($500.000). También fue incorporada la "prohibición" de despedir sin causa, y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor (la medida también incluye las suspensiones por estas últimas causales.

antecedente más próximo a esta medida se ubica en enero de 2002, la Ley Nro. 25561[11] "de emergencia pública y reforma del régimen cambiario" según la cual se estableció la doble indemnización con el objeto de evitar que el desempleo siguiera creciendo. Dicha medida se había tomado en el marco de una crisis económica sin precedentes y en donde el desempleo alcanzó un récord histórico (21,5% de la PEA). La duración de esta medida era de 180 días, aunque se extendió hasta el año 2007.

Este tipo "fallas de mercado" genera un desincentivo a contratar trabajadores considerando que no sólo la probabilidad de generar un litigio es bastante elevada, sino que los montos de los mismos resultan de compleja medición en el marco de un litigio judicial.

Entre las propuestas que impulsan este tipo de reconfiguración de la indemnización se encuentran el anteproyecto de reforma laboral de 2017, la propuesta del Dr. R. Lavagna en 2020 y el documento de trabajo de la Federación Argentina de Entidades de la Construcción. **En todas ellas existen tres puntos clave a definir: a) Aporte; b) Institucionalidad para el manejo de los Fondos y c) Empresas/ sujetos alcanzados/os.**

En la primera de las propuestas, a) el aporte monetario del FCL será a definir por las partes; b) se crearía un ente sectorial de conducción tripartita (Estado, sindicato y cámara gremial) y c) se extendía a todos los sectores de la economía a través de la voluntariedad de los actores, aunque una vez aceptado el mismo se volvía irrevocable. Adicionalmente, la propuesta incluyó que aquellos sectores que presenten una alta rotación deberían hacer un aporte adicional del 20% al establecido como mecanismo de reducir esta variable.

En la propuesta del Dr. R. Lavagna, a) el aporte monetario del FCL era a definir por las partes; b) no fue detallado y c) se extendía a todos los sectores de la economía, pero sobre relaciones laborales nuevas, no sobre las existentes.

Por último, FAEC propone a) el aporte monetario 8,33% del salario nominal; b) creación de un fideicomiso financiero a los efectos de poder ofrecer créditos hipotecarios y c) todos los sectores de la economía a los efectos de poder nivelar condiciones de competencia en el mercado considerando que las empresas ya existentes cargan con un pasivo contingente que va incrementándose año a año. A través de un ejercicio de simulación de dos empresas, se estima que respecto considerando el régimen actual, los pasivos contingentes acumulados, alcanzan al cabo de 20 años el equivalente a 726.79 salarios mientras que con el nuevo régimen dichos pasivos contingentes alcanzan a 195.77 salarios, es decir casi 3 veces más.

En este sentido, este documente sugiere avanzar en la implementación de este tipo de FCL que reemplace el esquema actual a los efectos de incentivar la contratación de empleo registrado en momentos de crecimiento económico. Si bien algunos puntos requerirán una negociación exhaustiva, el caso de la regulación laboral de la construcción demostró su eficacia tanto en la velocidad del cobro de un monto indemnizatorio para

[11] El artículo 16 establecía la suspensión de los despidos sin justa causa y en caso de que el empleador no cumpliera la norma debería abonar al trabajador perjudicado el doble de la indemnización que le correspondiera conforme la legislación vigente.

los trabajadores, como en la generación de una previsión clara por parte de los empresarios que ha minimizado la litigiosidad laboral respecto a los números registrados en otros sectores productivos de la economía de Argentina.

El aporte adicional empresarial no debería superar el 8,33% del salario nominal que se constituiría como una previsión contable para minimizar el incremento en los costos fijos de las Pymes. El beneficio del *status quo* radicará en que al finalizar la relación laboral, disminuya los niveles actuales de litigiosidad y la presencia en los juzgados con los distintos tipos costos que ello acarrea, más allá del monetario.

Así se reducirían también algunas de las vulnerabilidades de corto plazo que sufren las Pymes al momento de enfrentar un costo indemnizatorio que supera sus posibilidades de pago generando riesgos de liquidez, quiebras, o retrasos en pagos (impuestos, préstamos, etc.). Por otro lado, considerando que las modificaciones normativas implicarían la sanción de una nueva ley o la modificación de la legislación actual, debido al principio de seguridad jurídica que protegen la certidumbre sobre los derechos y obligaciones, y la regla de no retroactividad, su aplicación regulará relaciones laborales posteriores a su sanción y no sobre las existentes.

La modificación de los esquemas indemnizatorios también fue analizado por el Banco de España[12] como de los principales temas para impulsar la adaptación del tejido empresarial español en el corto plazo frente a los cambios estructurales que generó la pandemia en las relaciones laborales. La búsqueda de respuestas y soluciones es materia abierta con diversas y complejas aristas que deben ser abordadas a los efectos de encontrar el camino de la producción, el empleo y el aumento de la productividad.

[12]https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020-Cap2.pdf